

Por:
Marcela Inés
Peredo Rojas *

EL NEOPRESIDENCIALISMO: LA FORMA DE
GOBIERNO DE LA CONSTITUCIÓN PERUANA
CARLOS HAKANSSON NIETO

Este libro nos invita a reflexionar sobre el constitucionalismo de límites y del *res sunt*. Eso significa que el Derecho Constitucional es un límite al poder por medio del Derecho para la protección de los derechos y libertades de las personas. Y el *res sunt* supone entender que las instituciones son como son y no como tal vez platónicamente las hemos pensado.

En ese sentido, la base del constitucionalismo surge de tres ideas matrices que son la esencia para determinar lo que este movimiento es: derechos y libertades, imperio de Derecho y separación de funciones. El libro que hoy comentamos alude con realidad al sentido de la separación de funciones dentro de una Carta Fundamental. Es decir, de su lectura se desprende e invita al lector a pensar que la “teoría de teoría” no basta para garantizar los anhelos de Locke y Montesquieu sobre la premisa de que “el poder frene al poder”, sino que invita en toda su expresión a comprender la significancia dogmático práctica que implican las concepciones clásicas de las formas de gobierno.

Así, la obra se conforma de cinco capítulos. Solo para motivar su lectura, expondremos algunas ideas breves. En el primer capítulo, denominado “Teoría general sobre los elementos de las formas de gobierno que influyeron en la Constitución peruana”, se revisan las diversas tradiciones constitucionales que dan origen a la configuración del Gobierno, es decir, el parlamentarismo y el presidencialismo en sus vertientes clásicas (presidencialismo norteamericano, parlamentarismo inglés y la mutación del sistema francés de cierto grado de parlamentarismo al semipresidencialismo de la Constitución de De Gaulle).

El autor nos explica su concepción de la separación de funciones al expresar que el presidencialismo “no significa más poder ni hegemonía del Presidente. Solo expresa la jefatura de Estado y Gobierno en una sola persona elegida por el pueblo, lo cual no es poco; por ese motivo, debe ser controlado por el Legislativo, el Judicial y una efectiva división territorial del poder. Sin embargo, estos límites y controles no han sido acogidos por los modelos

*Doctora en Derecho, Universidad de los Andes, Chile. Profesora Investigadora Universidad Autónoma de Chile.

El neopresidencialismo: la forma de gobierno de la Constitución peruana.
Carlos Hakansson Nieto

presidencialistas que imitan el modelo norteamericano. Sin estas garantías, no existe diferencia con un caudillo y tampoco habría una efectiva separación de poderes” (p. 65 y ss).

Esa primera base constitucional nos hace viajar en el tiempo para llegar al segundo capítulo sobre el constitucionalismo iberoamericano. Destaco la idea de mestizaje cultural de nuestras cartas fundamentales iberoamericanas y, a mi juicio, un peligro que el autor denomina “reglamentismo”. Al respecto, indica que las causas “más importantes del reglamentismo podrían ser las siguientes:

i) La Constitución se concibe como un documento con pretensión de ser omnicompreensivo y organizador del Estado.

ii) La desconfianza en el legislador ordinario, e incluso temor a que una mayoría en el parlamento derogue o declare inexistentes ciertas leyes.

iii) La necesidad de regular materias que en realidad no son de naturaleza constitucional: los deberes de los ciudadanos, diversos preceptos de escasa aplicación práctica y otras disposiciones de discutible relevancia constitucional, por ejemplo, los títulos de las Constituciones brasileña, colombiana y peruana dedicadas al régimen económico.

iv) Un deseo de ‘actualizar’ la Constitución con todas aquellas ‘novedades’ aparecidas en los recientes textos constitucionales. Un deseo no siempre acompañado de una voluntad política del constituyente para ponerlas en práctica” (p. 109 y ss).

Luego avanza en el tercer capítulo sobre el contenido político y jurídico de la Constitución peruana advirtiendo que no contiene “ningún artículo que defina su forma de gobierno, aunque podemos encontrar las disposiciones mínimas de un presidencialismo; sin embargo, como hemos repetido en varias ocasiones, el presidencialismo peruano cuenta también con instituciones de origen parlamentarista. En principio, la forma de gobierno peruana puede confundir a un especialista por la presencia de instituciones presidencialistas y parlamentaristas. En la práctica, se aplican solo como

un trámite las siguientes instituciones: la investidura del jefe de gabinete, el referendo ministerial y algunos de los instrumentos de control, entre ellos, la interpelación, las preguntas e invitaciones a los ministros.

La doctrina peruana se ha pronunciado de diversas maneras sobre la forma de gobierno de la Constitución de 1993 que va desde ser un presidencialismo híbrido, de influencia francesa, hasta las incoherentes denominaciones de monarquía republicana o autocracia presidencialista” (p. 221).

En el cuarto capítulo revisa el autor las funciones legislativas y ejecutivas en la Constitución peruana. En este acápite llama la atención, a vista de una constitucionalista extranjera, que la Constitución de 1993 del Perú posea un Congreso unicameral, aun con los debates que el Dr. Hakansson relata en el texto que significó mutar desde el bicameralismo al unicameralismo en Perú. También nos parece muy interesante la norma que regula de modo expreso la relación de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de tratados internacionales. Así, el artículo 56 de la Constitución peruana establece que “los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias: (1) Derechos Humanos. (2) Soberanía, dominio o integridad del Estado. (3) Defensa Nacional. (4) Obligaciones financieras del Estado. También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución”.

“Nos parece acertado que la Constitución determine qué tratados deben ser ratificados por el Parlamento y cuáles solo por el Ejecutivo, para que no se produzcan interpretaciones dudosas en casos concretos que se presenten” (pág. 292).

Por último, en el capítulo quinto se manifiesta plenamente la importancia de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo (controles) en la Carta Fundamental peruana.

Además, resulta interesante constatar las múltiples atribuciones de control político propias de la tradición constitucional parlamentaria del Perú,

El neopresidencialismo: la forma de gobierno de la Constitución peruana.
Carlos Hakansson Nieto

como la moción de censura y la cuestión de confianza. Tal como expresa el Dr. Hakansson, “en la moción de censura, la cuestión de confianza se incluye entre los instrumentos de control político que recoge el Reglamento del Congreso. Es una institución que se aplica como medio para investir al primer ministro, es decir, el pleno del Congreso confirma o revoca el nombramiento del gabinete, dentro de treinta días de nombrado por el jefe de estado. En los demás casos, el ejercicio de la cuestión de confianza se ejercita como una institución de libre iniciativa ministerial, al Congreso le corresponde concederlas, o no, pero solo son promovidas por los ministros” (p. 354) y proviene del modelo francés aun cuando su origen es británico. Y también, la disolución del Congreso como una lógica del parlamentarismo. Toda vez que “el Parlamento puede censurar al gobierno, este puede disolver las cámaras. La disolución es un acto del gobierno por el que se pone fin anticipado al mandato legislativo, convocando nuevas elecciones. El derecho de disolución es la facultad atribuida al jefe del estado —como en Francia—, o al de gobierno —como España o Inglaterra— para disolver de manera anticipada las cámaras legislativas. A pesar de que el derecho de disolución es una solicitud del jefe de gobierno al de estado, sabemos que en la práctica ello es una formalidad. El jefe de estado no tiene discrecionalidad para rechazar la solicitud para el ejercicio de ese derecho” (p. 368).

Ahora bien, el “neopresidencialismo” es la forma clave para entender que no se puede limitar el poder si no se entiende cómo los poderes “clásicos” se comunican y relacionan. Y que una forma de gobierno mal implementada en un texto, puede ser la advertencia primera de una debilidad de la Constitución en su fin que es propio: limitar el poder para proteger los derechos de las personas.

Hoy, en Chile, el presidencialismo reforzado está en crisis, y quisiera indicar a quienes se aventuren a leer el libro que no se dejen confundir con su título que, a mi juicio, hace poca justicia a su contenido.

Los primeros tipos de Gobiernos puros que este destacado jurista nos presenta son base de la dogmática y práctica de cualquier Carta Fundamental, no solo de la Constitución del Perú de 1993. Se remontan al sentido del parlamentarismo y presidencialismo, como forma de confusión o separación real de poderes. Si ello es considerado de esta forma, perfectamente este libro resulta señero para otros países latinoamericanos que requieran consultar o

testear el funcionamiento de su régimen de Gobierno a la luz de los modelos norteamericanos, franceses, ingleses y españoles, para decidir si en la compleja relación de Gobierno y Parlamento, ese *checks and balances* permite determinar si una norma constitucional es pragmática o programática. Ello incide en la tradición constitucional de los pueblos iberoamericanos y en la gobernabilidad de nuestros países hermanos.